

## Tilburg University

### Grensvervaging en legitimiteit

van Twist, M.J.W.; van Montfort, C.J.

*Published in:*

Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein

*Publication date:*

2009

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Twist, M. J. W., & van Montfort, C. J. (2009). Grensvervaging en legitimiteit: Over publiek-private constructies en verbonden verantwoordelijkheden. In H. P. M. van Duivenboden, E. J. T. van Hout, C. J. van Montfort, & J. C. Vermaas (Eds.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (pp. 49-67). Uitgeverij Lemma.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## 4 Grensvervaging en legitimiteit

*Over publiek-private constructies en verbonden verantwoordelijkheden*

**Cor van Montfort en Mark van Twist**

### 4.1 Introductie

Multifunctionele accommodaties waarin wonen, zorg, sport en welzijnswerk worden gecombineerd, scholen die ook functies vervullen op het gebied van de opvoeding of werk en zorg, en elektriciteitsbedrijven die een breed scala aan internetdiensten aanbieden: het zijn allemaal voorbeelden van wat we in deze bijdrage ‘ontgrenzing’ noemen. Ontgrenzing is in onze visie een fundamentele ontwikkeling in het publieke domein die grote gevolgen heeft voor de dienstverlening aan de burger, met name in zijn rol als klant of wellicht beter: als bewoner, leerling, patiënt. De politiek is soms stimulator van deze ontgrenzing (brede scholen, maatschappelijk ondernemerschap), maar in andere gevallen ook een remmende factor, bijvoorbeeld als het gaat om fusies en schaalvergroting. Ook voor burgers (al dan niet in hun rol als klanten) is het beeld gemengd. Dat beeld varieert van bureaucratische, voor de burger ontoegankelijke molochs die ontstaan omdat talrijke diensten en functies binnen een moederorganisatie bijeen worden gebracht, tot het creëren van op maat gesneden integrale dienstverlening waarin de schotten tussen sectoren zijn weggefallen en een integrale benadering ontstaat waar de burger alleen maar baat bij heeft. Dit gemengde beeld, in combinatie met het gegeven dat het een ontwikkeling betreft die nog lang niet is uitgekristalliseerd, maakt dat de verhouding tussen politieke en maatschappelijke legitimiteit ook een complexe is. Het bestuderen van individuele cases kan zicht bieden op deze complexe relatie tussen politieke en maatschappelijke legitimiteit.

In deze bijdrage beschrijven we aan de hand van een aantal voorbeelden de processen van grensvervaging (‘ontgrenzing’) in het publieke domein. We gaan na welke motieven een rol spelen en welke actoren als trek- en duwkracht of juist als tegenkracht optreden. De cases bieden inzicht in de complexiteit en meerduidigheid van de relatie tussen politieke aansturing en verantwoording enerzijds en maatschappelijke verantwoordelijkheid en verankering anderzijds. We gaan daarbij in op de vraag hoe de politiek reageert op de functiegericht, dynamische en in vorm en betrokkenheid zeer uiteenlopende ‘cross over-arrangementen’. Daarnaast beschrijven we de manier waarop in deze arrangementen gezocht wordt naar een maatschappelijke verankering en de

manier waarop weer nieuwe grenzen worden gesteld in termen van toezicht en verantwoording.

## 4.2 Ontgrenzing

In veel nieuwe vormen van ‘publieke’ dienstverlening staat niet langer de organisatorische eenheid centraal (het ziekenhuis, de corporatie, de school et cetera), maar staan de behoeften, functies en belangen van klanten, burgers, bewoners, hulpbehoevenden, en andere partijen centraal. De organisatorische setting en de fysieke vormgeving worden in toenemende mate toegesneden op lokale behoeften, belangen en functies. Er wordt met andere woorden in toenemende mate ‘om het probleem heen georganiseerd’. Zo wordt bijvoorbeeld de brede school om de behoeften van het kind georganiseerd, worden publiek-private allianties op maat gesneden rondom regionale belangen en worden woon-zorgcombinaties opgericht om de functie van ‘wonen voor zorgbehoevende ouderen’ adequaat vorm te geven. Daarbij zijn zowel lokale als nationale en internationale, individuele en collectieve en publieke en private actoren in het spel. Bij deze hernieuwde invulling van publieke dienstverlening worden bestaande grenzen verlegd en overschreden (Van Montfort, 2008; Van Twist et al., 2008). Ter illustratie geven we de volgende voorbeelden:

- *De grenzen van sectoren.* Deze worden diffuser, zoals bij de grenzen tussen zorg, welzijn en wonen. Er worden bijvoorbeeld steeds meer multifunctionele locaties ontwikkeld waarin functies worden gecombineerd en soms ook vermengd raken doordat het theater, de sportvereniging, de school, de kinderopvang en het verzorgingshuis of zelfs de kerkgemeenschap gebruikmaken van hetzelfde gebouw en soms ook van dezelfde ruimtes, die dan weer al dan niet door een woningcorporatie worden beheerd en onderhouden. Op een bepaalde manier is dit niets nieuws; denk aan de tijd waarin de kerk, de mijn of het bedrijf (bijvoorbeeld Philips) zorgde voor huisvesting en een breed scala aan voorzieningen voor zijn werknemers of leden (zie ook Karré et al., 2007).
- *De grenzen van besluitvormingsarena's.* Denk aan de wijk, het gemeentebestuur, de nationale overheid, de Europese Unie. Hier valt op dat initiatieven meerschallig zijn, dat wil zeggen tegelijk lokaal (via de concrete vestiging of het gebouw waar onderwijs wordt gegeven of zorg wordt verleend), regionaal (via de instelling van waaruit de dienstverlening wordt georganiseerd die meerdere locaties beheert), alsook nationaal en zelfs internationaal (via de allianties en netwerken waarin wordt samengewerkt bij het ontwikkelen van nieuwe diensten en de uitvoering van bestaande).

- *De grenzen van privésfeer en openbaarheid.* Een voorbeeld is de ID-kaart voor studenten of klanten of cameratoezicht, waarvan vaak al niet zo scherp meer is van wie, voor wie en door wie de dienstverlening en het daarbij behorende toezicht worden georganiseerd, hoe daarbij verantwoordelijkheden zijn toebedeeld en verantwoording wordt afgelegd, en hoe de burger zijn recht kan halen als hij wordt benadeeld.
- *De grenzen van individu en staat.* Hierbij kunnen we denken aan de discussie over verantwoordelijkheid voor de publieke zaak (wijkinitiatieven op het terrein van veiligheid, overheid 'achter de voordeur'). Het is interessant om op te merken dat hier tegelijk sprake lijkt van een terugtrekkende beweging door een overheid die ruimte laat aan burgers en bedrijven om invulling te geven aan publieke dienstverlening op basis van eigen initiatief, en ondertussen van een precies omgekeerde beweging door een overheid die tot achter de voordeur en zelfs onder het bed via bijvoorbeeld interventieteams diep intervenueert in de levens van individuen die zijn aangemerkt als object van beleid.
- *De grenzen tussen organisatie en netwerk.* Instellingen die publieke diensten verlenen, gaan steeds meer op in organisatienetwerken of netwerkorganisaties die op uiteenlopende locaties en in heel verschillende verschijningsvormen proberen tegemoet te komen aan de behoeften en belangen van hun bewoners en klanten (zie het voorbeeld van Espria in de volgende paragraaf).
- *De grenzen tussen 'publiek' en 'privaat'.* In de zorgsector maar ook in bijvoorbeeld het onderwijs is een grote variëteit aan rechtsvormen te onderscheiden (stichting, vereniging, nv, coöperatie), en ook in termen van eigendom zijn daarmee heel verschillende vormen waar te nemen: van aandeelhouders, van klanten/bewoners zelf, van de professionals of de overheid dan wel een private investeerder. Ook de geldstromen verschillen en veranderen bovendien sterk. Denk in dat kader aan de mate waarin er ruimte is voor financiering (al dan niet gekoppeld aan zeggenschap) vanuit de private sector: via sponsoring of schenkingen, maar ook via dochterondernemingen in alliantievorm met private ondernemingen, contractfinanciering of eigen bijdragen van klanten als directe of indirecte afnemers. Dat leidt tot heel verschillende en verschuivende publiek-private profielen van 'publieke' instellingen.
- *De grenzen tussen nationaal en internationaal.* Publieke dienstverleners maken in toenemende mate deel uit van organisatienetwerken die zich weinig aantrekken van de territoriale grenzen waaraan politiek en bestuur zijn gebonden. Deze (internationale) dynamiek kan in een spanningsvolle verhouding staan tot de nationale wetgeving en politiek. Denk bijvoorbeeld aan grote internationale spelers die op het gebied van publieke infrastructuur

tuur, nutsvoorzieningen, communicatie of openbaar vervoer in Nederland de marktleiders zijn. Scherp gesteld wordt de borging van het publieke belang in Nederland afhankelijk van de bedrijfseconomische afwegingen van multinationale bedrijven waarin de Nederlandse markt ‘slechts’ een niche is. De overheid kan daarbij uiteraard wel (wettelijke) kaders stellen en bijsturen, maar zal in toenemende mate ook op terreinen die vroeger tot het pure nationale belang werden gerekend, machtige multinationale ondernemingen tegenover zich vinden.

Als we kijken naar deze vormen van grensvervaging, kunnen we stellen dat ‘ontgrenzing’ een fundamentele ontwikkeling is bij moderne vormen van beleidsuitvoering en dienstverlening. We geven hier drie voorbeelden van ontgrenzing en zullen daarna aan de hand van deze voorbeelden stilstaan bij een aantal dilemma’s en ontwikkelingen die daarmee samenhangen.

### 4.3 Drie voorbeelden

#### *Voorbeeld 1: een grensoverschrijdende woon-zorgzone in Dinxperlo*

Ons eerste voorbeeld betreft een letterlijk grensoverschrijdend initiatief: de woon-zorgzone in Dinxperlo, die deels in Nederland en deels in Duitsland gevestigd is. Deze grensoverschrijdende woon-zorgzone werd begin 2009 in Dinxperlo geopend. Hij bestaat onder meer uit een appartementencomplex met daarin een verpleegunit van Careaz Dr. Jenny in Nederland, en het Bultenhuis in Suderwick, een door het Evangelisch Johanneswerk e.V. gebouwd woon-zorgcomplex in Duitsland. De beide complexen zijn met elkaar verbonden door een brug. Op de brug is een ontmoetingsplaats – de Taverne – gebouwd. In het project wordt een grensoverschrijdend aanbod van zorg, wonen en dienstverlening gecreëerd, waarbij alle partijen zo veel mogelijk van elkaars kennis en ervaring gebruik proberen te maken. Ook is er een steunpunt Mantelzorg en een grensoverschrijdend zorgloket dat vanuit beide landen wordt bemenst en waar bewoners uit beide landen terechtkunnen met vragen op het gebied van zorg, wonen en welzijn. Het project is gerealiseerd met behulp van Europese subsidie en is het resultaat van samenwerking tussen vele publieke en private partijen, waaronder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Provincie Gelderland, de Euregio, de gemeente Aalten, Woningstichting Dinxperlo, Kreis Borken, Stadt Bocholt, het Evangelische Johanneswerk e.V., VIT Oost-Gelderland en Careaz Dr. Jenny. Het project komt voort uit de behoefte om een regionale vraag van de bevolking naar zorg en wonen op een efficiënte wijze te organiseren: verpleeghuiszorg was aanwezig in Nederland en woningen met zorgvoorzieningen waren aanwezig in Duits-

land: 'De brug ligt precies op de landsgrens en wordt gezien als een symbool voor Europa: zorg en welzijn bieden alsof er geen grenzen zijn.'<sup>1</sup>

*Voorbeeld 2: een netwerk van netwerken: Espria en partners*

Een tweede voorbeeld is Espria. Hierbij gaat het om een samenwerking tussen de woningcorporatie Woonzorg Nederland en de zorgorganisaties Evean Groep en Philadelphia. Deze organisaties gaven in 2008 aan te willen fuseren tot één concern voor wonen, diensten en zorg. Volgens deze organisaties zou een fusie voor de hand liggen vanwege de vergrijzing, veranderingen in de vraag naar wonen, welzijn en zorg, de terugtrekkende overheid, de toenemende keuzevrijheid voor de consument en de ontgroening op de arbeidsmarkt. Espria voert negen argumenten aan voor een fusie onder één bestuur:

- betere mogelijkheden voor een integraal dienstenaanbod;
- kostenbeheersing door shared services;
- meer mogelijkheden voor het in stand houden van kleinschalige sectoroverschrijdende zorgvoorzieningen (wonen en zorg);
- meer mogelijkheden om landelijke formules te ontwikkelen;
- meer mogelijkheden voor wijkgericht wonen, welzijn en zorg;
- bundeling van expertise in een kenniscentrum;
- voldoende massa om nieuwe producten te kunnen ontwikkelen;
- meer ruimte voor contact met klanten door sommige zaken te centraliseren;
- ondersteuning van de klant via een ledenvereniging.<sup>2</sup>

Ondanks alle argumenten die Espria zelf aanvoerde, kon de juridische fusie uiteindelijk niet doorgaan nadat de minister van Wonen, Wijken en Integratie haar goedkeuring onthield aan de deelname van Woonzorg Nederland. Er is echter wel een personele unie op bestuurlijk niveau gerealiseerd. Woonzorg Nederland is door een personele unie van bestuurders en toezichthouders verbonden aan Espria. Dit betekent dat het bestuur van Espria en Woonzorg Nederland uit dezelfde personen bestaat.<sup>3</sup> Formeel-juridisch mag er dan geen sprake zijn van een fusie, in het bestuur van de organisaties zijn ondertussen wel de grenzen geslecht. De fuserende partners Evean Groep en Philadelphia blijven bestaan als werkmaatschappijen met hun eigen merk en identiteit. Het samenwerkingsverband heeft een ledenvereniging waar 400.000 huishoudens

---

<sup>1</sup> [www.aalten.nl/index.php?simaction=content&pagid=437&stukid=3391&mediumid=1](http://www.aalten.nl/index.php?simaction=content&pagid=437&stukid=3391&mediumid=1).

<sup>2</sup> [www.espria.nl/pers/tien\\_argumenten?view=Standard](http://www.espria.nl/pers/tien_argumenten?view=Standard).

<sup>3</sup> [www.espria.nl](http://www.espria.nl). De bestuurders en toezichthouders van Espria (waarin Philadelphia en Evean deelnemen) en Woonzorg zijn dezelfde.

## VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

lid van zijn. De ledenvereniging staat los van de stichting Espria. Hiermee verenigt Espria kenmerken van de Verenigingsvorm en van de Stichtingsvorm.

Interessant in het licht van ontgrenzing is de gelaagde organisatiestructuur, waarbij Espria het topje van de ijsberg vormt. We beschrijven in de alinea's hierna, startend vanuit Espria, een complex geheel van de allianties en conglomeraten in de zorgsector met vertakkingen naar andere branches, waarbij achter elke organisatie weer een (reeks) andere organisatie(s) zit. Deze gelaagdheid maakt dat 'maatschappelijke verankering' een lastig te traceren begrip is geworden.

Espria is zoals gezegd een samenwerkingsverband tussen de Evean Groep, Philadelphia en Woonzorg Nederland. Een van de samenwerkingspartners, de Evean Groep, is op zijn beurt weer een conglomeraat van verschillende samenwerkingspartners: Evean, Icare, Zorggroep Meander, de Trans en GGZ Drenthe. Deze Evean Groep biedt een breed palet aan diensten aan: extramurale diensten (zoals thuiszorg, jeugdgezondheidszorg, kraamzorg en kinderopvang) én intramurale diensten (zoals verzorgingshuizen en verpleeghuizen). Een van de deelnemers in de Evean Groep – Zorggroep Meander – omvat op zijn beurt acht verzorgings- en verpleeghuizen, twee kleinschalige woonvormen en daarnaast voorzieningen voor thuiszorg en kinderopvang.

Het samenwerkingsverband Espria richt op zijn beurt weer nieuwe eenheden op, zoals een nieuw centrum voor exploratie en innovatie. Ook krijgt Espria een centrum voor zingeving, ethiek en identiteit.<sup>4</sup> Naast het oprichten van nieuwe centra gaat het samenwerkingsverband Espria ook samenwerking aan met andere (groepen van) organisaties, zoals de Asito Dienstengroep: 'Woonzorgconcern Espria gaat samenwerken met facilitair dienstverlener Asito Dienstengroep. De organisaties gaan op twee terreinen een joint venture aan: in de thuiszorg en in de facilitaire dienstverlening. In de thuiszorg gaat Espria-dochter Evean Groep samen met Asito Dienstengroep dochter Thuiszorgservice Nederland (TSN) huishoudelijke verzorging leveren. Deze zorg valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). TSN neemt daarbij de niet-lijfgebonden zorg (schoonmaken) op zich, Evean blijft verantwoordelijk voor de lijfgebonden zorg (verzorging van de klant). Asito en Evean Groep participeren beiden in deze joint venture. TSN biedt haar klanten een vaste thuishulp én vervanging bij ziekte.'

---

<sup>4</sup> [www.espria.nl](http://www.espria.nl).

Deze samenwerking (de joint venture) tussen Asito Dienstengroep en Espria richt vervolgens weer een gezamenlijk nieuw bedrijf op: 'Daarnaast creëren Asito en Espria samen een facilitair bedrijf, dat de optimalisering van de facilitaire processen in de gebouwen van Espria, zowel verpleeg- en verzorgingshuizen als kantoren, ter hand zal nemen. Het gaat daarbij om taken als schoonmaak, beveiliging, catering en aanverwante facilitaire diensten. Door de bundeling van kwaliteiten van een zorgconcern en een facilitair dienstverlener wordt de zorg efficiënter, blijft de kwaliteit gegarandeerd en zijn er volop (financiële) mogelijkheden voor innovatie. Uitbesteding en netwerkvorming van publiek en privaat zijn daarvoor noodzakelijk. In verschillende Europese landen, bijvoorbeeld in Scandinavië, is een dergelijke ontwikkeling al langer gaande, waarbij de ondersteunende facilitaire diensten worden uitbesteed aan partijen die daarin gespecialiseerd zijn. Dit biedt alle bij de dienstverlening betrokken partijen de kans zich te concentreren op die zaken waar zij goed in zijn.'<sup>5</sup>

De Asito Dienstengroep bestaat op zijn beurt uit Asito, Timing en Van der Noordt Personeelsdiensten en biedt werk aan ruim 40.000 mensen. De grootste werkmaatschappij is Asito zelf, dat het op één na grootste schoonmaakbedrijf van Nederland is. Asito maakt weer deel uit van een breder samenwerkingsverband: het Facility Services Network. 'Facility Services Network is een samenwerkingsverband tussen Albron, Asito en Securitas; drie toonaangevende partijen op het gebied van catering, schoonmaak en beveiliging. Wij hebben onze krachten gebundeld om een totaalpakket aan facilitaire diensten te bieden, om zo die zorg uit uw handen te nemen. Tot nu toe betekende het werken in een gezonde, schone en veilige omgeving het inzetten van meerdere partners die allemaal een deel van het facilitaire proces uitvoerden. Met hoge kosten en veel aansturing voor u als gevolg. Met Facility Services Network heeft u één partij en zelfs één contactpersoon voor alle facilitaire diensten. U bepaalt zelf welke diensten u wilt inzetten, in welk tempo dat dient te gebeuren. Onze werkwijze garandeert een maximale vrijheid en kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten!'<sup>6</sup>

Het voorbeeld laat zien dat er achter die ene schoonmaakkracht in dat kleine ziekenhuis grote conglomeraten, groepen en allianties schuilgaan.

Bij dit voorbeeld kan aan de hand van drie metaforen duidelijk worden gemaakt wat er aan de hand is:

---

<sup>5</sup> [www.espria.nl](http://www.espria.nl).

<sup>6</sup> [www.facilityservicesnetwork.nl](http://www.facilityservicesnetwork.nl).



## VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

1. Het beeld van het aloude Droste-blikje van vroeger, waarop een verpleegster is afgebeeld in een afbeelding in een afbeelding in een afbeelding et cetera. De kleinschalige lokale dienstverlening blijkt onderdeel van een groter geheel te zijn en dat grotere geheel weer van een nog groter geheel.
2. Een ander beeld is dat van de ui, die geen kern heeft: je kunt de ui afpellen, zoals je voornoemd netwerk kunt afpellen, maar je treft geen kern aan.
3. Een derde beeld is dat van een loszittend draadje, dat als je er aan trekt leidt tot een bos wol: alles hangt met alles samen, zowel op het vlak van (investerings)beslissingen als op het vlak van verantwoordelijkheden en risico's.

Deze metaforen maken duidelijk dat sprake is van gelaagdheid, 'kernloosheid' en interdependentie. Dit heeft gevolgen voor de maatschappelijke en politieke legitimiteit en voor de effectiviteit van organisaties (of misschien beter, van 'netwerken'). We gaan daar in paragraaf 4.4 nader op in.

### *Voorbeeld 3: stapeling van verwachtingen en verantwoordelijkheden: ROC Zadkine*

In de regio Rotterdam is onder meer Regionaal Opleidingscentrum (ROC) Zadkine actief. Voor deze instelling blijkt het verzorgen van onderwijs voor een grote groep jongeren eigenlijk niet goed mogelijk zonder aandacht te geven aan een aantal niet-onderwijskundige randvoorwaarden. Daarom is er bij Zadkine sprake van het aanbieden van taallessen om leerlingen op het niveau van het VMBO te brengen en van stageplaatsen in de vorm van eigen leerbedrijven voor jongeren die nog niet toe zijn aan een eerste echte stageplaats, maar ook van het huisvesten van jongeren die zonder kamer zitten en zelfs van sociale en psychische begeleiding. De school biedt die mogelijkheid, simpelweg omdat iedere leerling naar school moet en dit een maatschappelijk aangrijpingspunt biedt om leerlingen te 'vangen'.

Veel scholen hebben in de loop der tijd naast een scholende taak ook een opvoedende taak gekregen. Een ROC – zeker een ROC in Rotterdam – verzorgt daarbij ook onderwijs aan een kwetsbare groep jongeren. De schooluitval binnen deze kwetsbare groep is groot. Schooluitval blijkt daarbij niet zozeer te worden veroorzaakt door een gebrek aan capaciteiten, als wel door het feit dat veel jongeren naast en buiten school met een aantal problemen kampen die de aandacht van de opleiding afleiden. Voorbeelden daarvan zijn vroege zwangerschappen, psychische problemen, schuldsanering, taal- en leerachterstanden, en problemen in de gezinssfeer door scheiding, geweld en culturele verschillen. Het verzorgen van goed onderwijs is in een groot aantal gevallen niet meer voldoende om een beroepsopleiding met succes, dat wil zeggen met een startkwalificatie, af te ronden. Het gegeven dat de leerplicht is aangevuld met een kwalificatieplicht, maakt het probleem alleen maar nijpender, omdat leer-

lingen (in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) deelnemers geheten) langer op school zitten. Onderwijs geven alleen is niet voldoende garantie voor het afronden van een opleiding. Door de jaren heen heeft de school er hierdoor andere rollen bij gekregen; naast opleider is de school ook opvoeder geworden, en tevens psycholoog, aanbieder van stageplaatsen voor (nog) moeilijk plaatsbare jongeren, schuldsaneerder, verhuurder van kamers en projectontwikkelaar van gebouwen die competentiegericht onderwijs mogelijk maken (zie ook WRR, 2009).

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het opleiden van jongeren en het tegengaan van voortijdig schooluitval gaan ROC's ook diverse samenwerkingsverbanden aan. In dat verband valt bijvoorbeeld te denken aan kapsalons in verzorgingshuizen. Het vinden van stageplaatsen voor meisjes van de kappersopleiding is soms lastig. Niet alle aankomende kapsters zijn geschikt om in een van de trendy salons te werken, waar luide muziek uit de radio klinkt en waar kapsters worden geacht om volgens de laatste mode gekleed te gaan. Zo ook voor een aantal meisjes uit strenggereformeerde milieus, voor wie in hun eigen omgeving op een van de Zuid-Hollandse eilanden niet voldoende stageplaatsen zijn. In bejaarden- en verzorgingshuizen bleek behoefte te zijn aan aankomend kapsters. De bestaande inrichting van deze salons voldeed echter niet. Zadkine heeft met verschillende salons in bejaarden- en verzorgingshuizen afspraken gemaakt over bruikleen van inventaris: een wasstoel, een kappersstoel en verschillende andere attributen worden gratis ter beschikking gesteld als tegenprestatie voor het in dienst nemen van stagiaires. Deze salons zijn een succes voor meisjes die een rustige werkomgeving prefereren.

Een ander voorbeeld van samenwerking is die met woningbouwcorporatie Vestia. Zadkine is op meerdere plaatsen actief op het gebied van onroerend goed. Vanuit het verleden als fusieschool werd er op meer dan tachtig locaties onderwijs gegeven. Uit een oogpunt van concentratie is het aantal locaties afgenomen. Daarnaast worden gebouwen verlaten en worden nieuwe gebouwen betrokken. Bij elk project dient steeds afgewogen te worden wat de juiste vorm en inhoud is en op welke wijze deskundigheid wordt ingezet: zelf doen of samenwerken. In het geval van locatie Zuiderpark in Rotterdam-Zuid wil Zadkine samenwerken met een VO-school die daar een oud gebouw bezit om tot gezamenlijke huisvesting te komen. Daarbij is de opzet nu zo dat Vestia eigenaar wordt van de grond en op de locatie een nieuwe school gaat bouwen. Vestia investeert, besteedt de architect aan, bouwt, financiert en onderhoudt het gebouw in nauw overleg met de twee scholen. Na de bouw zullen de scholen de ruimte huren van Vestia. Het (financieel) risico is hierdoor verschoven van de twee scholen naar de woningbouwcorporatie.

Een derde voorbeeld is de samenwerking tussen Zadkine en NTI (voorheen het Nederlands Talen Instituut). NTI biedt via zijn digitale leeromgeving theorielessen aan doktersassistenten aan en Zadkine leert de praktijk, zoals telefoneren, afspraken maken en prikken. Er zijn plannen voor de ontwikkeling van meer trajecten.

Tot slot is ook de Veiligheidsacademie, vallend onder Zadkine, een voorbeeld van publiek-private samenwerking, waarbij voor opleidingen op het gebied van veiligheid (beveiliging, brugjaar politie, brugjaar landmacht) wordt samengewerkt met bedrijven en instellingen die behoefte hebben aan goed opgeleid personeel.

#### 4.4 Analyse van ontgrenzing: observaties

##### *Grensvervaging en beleid*

Het eerste voorbeeld (Dinxperlo) is het meest planmatige: er zijn lokale behoeften en door met publiek geld en in een samenwerking tussen maatschappelijke partijen en een aantal overheden een grensoverschrijdende samenwerking op te zetten, kan aan die behoeften tegemoet worden gekomen.

Bij de andere voorbeelden ligt het wat gecompliceerder. Op het eerste gezicht is de overheid in de Espria-casus eerst en vooral de partij 'die op de rem trapt' door regels en randvoorwaarden te stellen en de doorontwikkeling richting fusie zelfs te verbieden. Maar bij nadere beschouwing blijkt het iets ingewikkelder te liggen. Zo is de overheid tegelijk ook *medeveroorzaker* van de in gang gezette grensoverschrijdende processen. Marktwerving, liberalisering en verhoogde eigen risico's (zoals op het terrein van vastgoed) brengen, in combinatie met een stapeling van verwachtingen en maatschappelijke doelen, een onvoorspelbare dynamiek op gang. Deze dynamiek leidt momenteel tot een herordening op allerlei beleidsterreinen, tot schaalvergroting en tot strategische allianties. De situatie kan het beste omschreven worden als een geest die uit de fles is en die de politiek met alle macht weer in de fles probeert te krijgen, terwijl ondertussen de fles zoek is.

In de ROC-casus is de overheid in eerste instantie eigenlijk helemaal buiten beeld. De interactie en dynamiek spelen zich af tussen instellingen en hebben vooral te maken met het vinden van slimme oplossingen voor acute behoeften en problemen. De overheid wordt hoogstens achteraf in kennis gesteld; de opstelling van partijen is eerder die van achteraf eventueel vergeving vragen als het mis mocht gaan, dan vooraf toestemming zien te krijgen voor de initiatieven die op stapel staan.

Het gaat in de cases ook niet alleen om manieren om de klant of de afnemers beter te bedienen, de dienstverlening te verbeteren of een regionale inbedding te verzekeren, maar ook om uitingen van ondernemerschap en om pure overlevingsstrategieën in onzekere tijden en in markten met steeds meer concurrentie.

##### *Grensvervaging en een veelheid aan duw- en trekkrachten*

De drie cases laten een divers beeld zien. Het gaat niet (alleen) om spanning tussen politiek of beleid enerzijds en maatschappelijke verankering anderzijds. Het geheel van duw- en trekkrachten is breder. Zo spelen met name in de Espria-casus (die model staat voor een bredere beweging waarin zorg, wonen en welzijn naar elkaar toegroeien) ook strategische beslissingen op bestuurlijk niveau een rol. Daarbij gaat het soms om het zeker stellen van de continuïteit van dienstverlening in een veranderende omgeving, maar ook speelt ongetwijfeld een zekere mate van megalomanie bij enthousiast ondernemende bestuurders een rol. Zie in dat kader bijvoorbeeld de perikelen die in 2008 en 2009 speelden rond de bestuurder van de Amsterdamse woningcorporatie Rochdale. Marktwerking en verhoogde eigen risico's voor instellingen leiden tot investeringsbeslissingen en marktstrategieën die op zichzelf niet zoveel met maatschappelijke verankering hebben te maken. Maar de specifieke vormen die deze fusies, allianties en overnames krijgen, worden vaak wel gelegitimeerd met argumenten als 'groot worden om klein te kunnen blijven' (dat wil zeggen schaalvoordelen door fusie om investeringen in lokale, buurtgerichte dienstverlening te kunnen doen), 'verzekeren van een regionale verankering', en 'inspelen op lokale vraag', met de bijzondere behoeften van de afnemers van producten en diensten. Het argument van 'maatschappelijke verankering' dus dat – terecht of onterecht – wordt gebruikt om ook bestuurlijke gedreven ambities te helpen realiseren. Argumenten die betrekking hebben op het zoeken naar de optimale schaal (klein, groot of juist klein blijven door groot te worden) hebben daarmee iets opportunistisch. De Espria-casus maakt in ieder geval duidelijk dat de bestuurlijke ambities niet minder zijn geworden toen de juridische fusie met Woonzorg niet doorging. Kennelijk was een fusie in ieder geval toch geen 'conditio sine qua non' voor het realiseren van de ambities.

##### *Vervlechting van verantwoordelijkheden en stapeling van verwachtingen*

Espria laat nog een ander punt zien: nu een van de partners (Philadelphia) in grote financiële nood is gekomen, leidt de vervlechting van verantwoordelijkheden tot een situatie waarin ook de andere partners meegetrokken dreigen te worden. Begin 2009 deed zich deze 'aardige testcase' voor.

## VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

### **Persbericht: Commissarissen Philadelphia treden af, 14-01-2009**

In verband met de financiële problemen bij Stichting Philadelphia Zorg hebben drie commissarissen besloten hun zetel ter beschikking te stellen. Hans Borstlap en Hans Megens treden met onmiddellijke ingang terug. Elco Brinkman, voorzitter van de Raad van Commissarissen, blijft tijdelijk in functie totdat in zijn opvolging is voorzien.

Het besluit van de commissarissen om terug te treden is genomen omdat zij zich medeverantwoordelijk achten voor de wijze waarop de voormalige Raad van Commissarissen van Philadelphia toezicht heeft gehouden op het beleid van de voormalige Raad van Bestuur van Philadelphia. Door het gevoerde beleid is Philadelphia in financiële problemen geraakt. Inmiddels is een herstelplan vervaardigd dat uitzicht biedt om op zo kort mogelijke termijn weer tot positief resultaat te komen.<sup>7</sup>

De ontwikkelingen in het onderwijs brengen een ander gevaar in beeld: de lange lijst aan activiteiten en verantwoordelijkheden die in aanvulling op de kerntaak zijn opgepakt of opgedrongen aan de instellingen, maakt bijna dat de indruk ontstaat dat instellingen als ROC's niet of nauwelijks meer onderwijs verzorgen. De stapeling van verwachtingen en ambities binnen een instelling kan teleurstelling onvermijdelijk maken.

### *Maatschappelijke verankering door politieke sturing?*

In de Espria-casus lijkt de overheid zich op te werpen als hoeder van de maatschappelijke verankering door vergaande fusies af te keuren en zich kritisch op te stellen tegenover mogelijke machtsconcentraties, beperking van de keuzevrijheid van de consument en rolvermenging. Het politieke verzet tegen fusies heeft alles te maken met de vrees dat de dienstverlening te ver van de klant af komt te staan: concernbrede bedrijfseconomische afwegingen die het winnen van lokale behoeften en wensen. Aan de andere kant benadrukken de fusierende instellingen zelf juist dat ze 'groot moeten worden om klein te kunnen blijven', dat wil zeggen dat ze achter de schermen vergaand moeten samenwerken en zelfs fuseren om op lokaal niveau op maat gesneden kleinschalige zorg te kunnen blijven leveren.

Ook in de eerste casus van de grensoverschrijdende samenwerking zien we dat de overheid lokaal, Europees én landelijk actief bijdraagt aan het tot stand komen van deze voorziening, die juist gericht is op het realiseren van zeer lokale maatschappelijke behoeften en wensen. Ook speelt de overheid hier een faciliterende rol in het bij elkaar brengen van partijen. Zij maakt gedeelde ambities en doelen op het terrein van zorg, wonen, welzijn en onderwijs mogelijk door de betreffende organisaties en instellingen ook onderling verbonden taken en verantwoordelijkheden toe te kennen.

---

<sup>7</sup> [www.philadelphia.nl/wiewijzijn/nieuws/archief2009/301029?view=Standard](http://www.philadelphia.nl/wiewijzijn/nieuws/archief2009/301029?view=Standard).

Bij het verzet tegen fusies aan de ene kant en het stimuleren van vervlechting aan de andere kant zijn twee elementen aan de orde die met elkaar samenhangen, maar niet hetzelfde zijn: maatschappelijke verankering (dat wil zeggen inspelen op de lokale en regionale vraag) en de keuzevrijheid van de burger als klant. In het eerste geval – de burger als iemand die een goed op elkaar afgestemd dienstenpakket wil – ligt het streven naar een integraal ketenaanbod voor de hand. Als echter als uitgangspunt wordt genomen het perspectief van de burger als klant die vooral een lage prijs wil, zal eerder per schakeltje in de keten naar de kosten worden gekeken en zal de afstemming tussen die schakels pas op de tweede plaats komen. Beide varianten (streven naar een optimale keten en streven naar de laagste prijs) zijn bronnen van legitimiteit, maar kunnen tot andere strategische beslissingen leiden.

### 4.5 Perspectieven op de relatie tussen politieke sturing en maatschappelijke verankering

We kunnen de relatie tussen politieke sturing en maatschappelijke verankering vanuit een aantal perspectieven benaderen:

1. Vanuit de netwerkvormende organisatie is *de overheid al snel de hindermacht* die echte vraagsturing, innovatie en inspelen op regionale diversiteit tegenwerkt.
2. Vanuit de overheid gezien lijkt het afremmen van al te innovatieve netwerkconcepten juist noodzakelijk om de burger in zijn rol van klant te beschermen. Soms is dat terecht en soms ook niet. *De overheid lijkt in de rol van kritische kadersteller* en toezichthouder op dit moment (van financiële en economische crisis) overigens keer op keer te worden bevestigd door instellingen die financieel en kwalitatief onder de maat presteren en interne toezichthouders die hun werk niet goed doen. Wat dat betreft hebben de innoverende maatschappelijke ondernemers op dit moment de schijn en de publieke opinie tegen, al moet daarbij worden aangetekend dat de berichtgeving in de media vertekenend werkt, in die zin dat niet het succes maar het falen van enkele instellingen wordt uitgelicht en dan als beeld voor de hele sector wordt opgedrongen.
3. We kunnen hier nog een derde perspectief aan toevoegen, namelijk dat van *de legitimiteit*. Ingewikkeld is hier dat maatschappelijke legitimiteit (verankering) op het niveau van de samenleving als geheel (ongunstige beeldvorming en wantrouwen) en maatschappelijke legitimiteit op lokaal of individueel niveau (service op maat, efficiënte dienstverlening, succesvolle projecten) niet noodzakelijk gelijk lopen. Sterker nog, beide vormen van le-

## VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

gitimiteit laten een andere 'score' zien. Daarbij lijkt vooralsnog de reclame voor de succesvolle lokale projecten minder effectief te zijn dan de negatieve beeldvorming die aan het ontstaan is over de sectoren als geheel.

Zo zijn er overigens nog wel meer perspectieven te onderscheiden: wijk versus individu (wat goed is voor de wijk, hoeft niet altijd goed te zijn voor het individu) of klant versus instelling (wat goed is voor de instelling, hoeft niet altijd het beste te zijn voor de klant). Die verschillende perspectieven maken dat een overkoepelende uitspraak over een spanning of juist een samengaan van politieke en maatschappelijke legitimiteit in algemene zin niet goed mogelijk is. Makkelijke antwoorden zijn er niet. Ondertussen spelen overheid en publieke toezichthouders eigenlijk op alle fronten wel een rol, zowel ten aanzien van de wijken als ten aanzien van de burgers, de instellingen et cetera; denk aan wijkenbeleid, beschermen van consumentenbelangen en toezicht op en steunverlening aan publieke instellingen. Met andere woorden, de overheid heeft hoe dan ook een rol in *zowel* de politieke als de maatschappelijke legitimiteit, hoewel de richting waar het naartoe gaat door die bemoeienis nog niet zo goed is te overzien.

### *Aanzet tot debat*

De relatie tussen politieke sturing en maatschappelijke verankering is dubbelzinnig, en de waardering van die relatie is sterk afhankelijk van het perspectief dat wordt gekozen. Er *kán* wel een spanning bestaan tussen politieke sturing en maatschappelijke sturing, maar *als* dat het geval is, hoeft die spanning niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met een spanning tussen overheid en instelling; ook voor de overheid kan maatschappelijke legitimiteit een belangrijk motief zijn om iets wel of niet te doen, en aan de andere kant nemen instellingen strategische beslissingen die we als 'politiek' zouden kunnen typeren.

In de Espria-casus speelt ook nog een andere legitimiteitsvraag: het netwerk van netwerken is heel diffuus geworden en mist een kern. Dat komt de herkenbaarheid en binding van de klant niet ten goede en kan tot een verminderde loyaliteit van zowel medewerkers als klanten leiden. In de Dinxperlo-casus en de Zadkine-casus wordt via nieuwe vormen van samenwerken (een grensoverschrijdende woon-zorgcombinatie respectievelijk sectoroverschrijdende allianties) juist gezocht naar een nieuwe vorm van legitimiteit: integrale dienstverlening en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid.

### *Maatschappelijke legitimatie en grensvervaaging*

Met name bij de Espria-casus komt de vraag 'van wie, voor wie' en daarmee de vraag naar de politieke en maatschappelijke legitimatie bovendien. De

nieuwe organisatievormen vragen ook om nieuwe vormen van politieke sturing en maatschappelijke verankering. Organisatie, sturing en toezicht van de publieke sector zijn nog onvoldoende toegesneden op deze nieuwe vormen van productie en dienstverlening. Hoe verhouden Nederlandse en Duitse stelsels van financiering en toezicht zich tot elkaar in de Dinxperlo-casus? Is toezicht op een mogelijk nieuw te vormen dochteronderneming nodig en zo ja, wie doet dat dan?

Niet alleen de politiek is zoekend naar nieuwe grenzen, maar ook de steeds grootschaliger wordende instellingen zelf, die soms de directe relatie en het dagelijkse contact met hun natuurlijke achterland (leden of klanten) kwijt zijn en op zoek gaan naar nieuwe – vaak vluchtiger – vormen van binding en verankering. Zie in dat kader maar de Raden van Toezicht die bij veel instellingen een plek hebben gekregen, hoewel anderen (waaronder Zadkine) vasthouden aan het zogenoemde *one-tier* model. En door nieuwe vormen van organiseren en produceren krijgen we ook weer te maken met nieuwe grenzen en nieuwe vormen van in- en uitsluiting. Ook dan is de vraag welke vormen, in de ogen van wie, wel en niet legitiem zijn.

### 4.6 Enkele overwegingen voor de toekomst

#### *Ontbinden of verbinden*

De praktijk van publieke dienstverlening kenmerkt zich op dit moment door een grote variëteit. Enerzijds zijn er enkele instellingen die zich (vooralsnog) afzonderen van alle grensvervagende en grensoverschrijdende ontwikkelingen; zij trekken zich terug op hun kerntaken en beperken zich tot bijvoorbeeld het verzorgen van onderwijs of het aanbieden van betaalbare sociale huisvesting zonder daarbij ook andere taken en verantwoordelijkheden naar zich toe te trekken en/of verbindingen aan te gaan met organisaties die in hetzelfde gebied of juist elders actief zijn in dezelfde of juist andere sectoren. Maar anderzijds zijn er ook veel instellingen die wel verbindingen zoeken met organisaties en instellingen die actief zijn in dezelfde of andere, aanpalende sectoren. Sommigen doen dat door op tijdelijke basis allianties aan te gaan en voor specifieke producten of diensten de samenwerking te zoeken met andere partijen (alliantiemodel). Anderen zoeken het in een meer permanente grensoverschrijding en grensvervaging, waardoor netwerkachtige verbanden ontstaan die als ambitie hebben zich om de behoeften en belangen van burgers heen te organiseren en hen zo op meer dan slechts één gebied te kunnen bedienen.



## VERBONDEN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN HET PUBLIEKE DOMEIN

Naar onze inschatting is de dominante trend die waarbij door instellingen op basis van het alliantiemodel gezocht wordt naar ruimte voor projectmatig samenwerken met behoud van eigen verantwoordelijkheid en arrangementen om de spanning tussen politieke sturing en lokale verankering op te heffen en weg te nemen. Dat biedt volop kansen, onder meer om invulling te geven aan de wens om een keten van samenhangende voorzieningen aan te bieden en diensten op het terrein van bijvoorbeeld zorg, wonen en welzijn beter op elkaar af te stemmen. Ook een betere toegankelijkheid en een scherpere aansluiting op lokale omstandigheden en behoeften zijn ambities die zich heel goed laten realiseren door samenwerking tussen instellingen.

*Maatschappelijk ondernemen = risico nemen*

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat er aan dergelijke ontwikkelingen ook grote risico's zijn verbonden, zoals de berichtgeving in de media over de afgelopen periode uitgebreid heeft laten zien. Zo raakte woningcorporatie Woonbron in problemen nadat het historisch cruiseschip SS Rotterdam werd aangekocht om een tweede leven te krijgen als hotel, theater, museum, conferentiecentrum en onderwijsinstituut. De herinrichting van het schip leek beloftevol wat betreft de creatie van werkgelegenheid via werkervaringsplaatsen, en door het genereren van een stroom bezoekers ook voor de waardecreatie van vastgoed op Katendrecht. Het schip had een icoon moeten worden voor Rotterdam-Zuid en uitdrukking moeten geven aan het vermogen van de woningcorporatie om inhoud te geven aan maatschappelijk ondernemerschap en aan het daarmee verbonden alliantievermogen. Helaas was door het wegvallen van enkele partners een omvangrijk financieel tekort het resultaat en ontstond er een heftige discussie over de vraag of de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) dit wel had moeten toelaten en niet zou moeten ingrijpen. Dit debacle met de SS Rotterdam laat onverlet dat Woonbron op tal van plekken in de stad wel degelijk succesvolle projecten heeft ontwikkeld. Dat samengaan van succes en falen maakt het beeld, en daarmee ook de vraag naar maatschappelijke legitimatie (op het lokale niveau van projecten en op het meer generieke niveau van beeldvorming over de sector), een stuk ingewikkelder.

Een ander voorbeeld waar het misliep, is zorgorganisatie Meavita, die bestaat uit dertig stichtingen en besloten vennootschappen en die twee jaar na een grote fusie uiteenvalt. De organisatie raakte verarmd door de afwikkeling van een fusie na gebrek aan draagvlak en onvoldoende schaalvoordeel. Zij verloor verder positie toen in aanbestedingstrajecten voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) onder de kostprijs moest worden aangeboden en klanten ontevreden raakten toen door ziekteverzuim en lage productiviteit niet de kwaliteit van zorg kon worden aangeboden die van de organisatie mocht wor-

den verwacht. Inmiddels zijn onderdelen van Meavita overgenomen door Thuiszorgservice Nederland (TSN), een dochter van Asito die we nog kennen van de bindingen met Evean (zie hiervoor).

Dit voorbeeld van Meavita staat model voor een bredere beweging van een constante herordening van markten waarbij delen van organisaties worden afgesplitst en ondergebracht bij andere organisaties. Daarbij lijken financiële continuïteit en continuïteit van de dienstverlening belangrijke motieven. Wat dat betreft verschillen deze markten niet veel van de markten waarop commerciële (beursgenoteerde) ondernemingen zoals Philips of ING opereren.

Zoals gezegd, zien we ook tegengestelde bewegingen, waarbij als reactie op de schaalvergroting en het doorgeschoten ondernemerschap van de zorggiganten nieuwe organisaties worden opgericht die juist vanuit de kleinschaligheid en lokale verankering werken. Een voorbeeld daarvan is de thuiszorgorganisatie 'Buurtzorg', die kiest voor een grote mate van lokale autonomie in combinatie met een virtuele, door ICT-toepassingen gefaciliteerde, centrale administratieve ondersteuning. Zo komt de 'wijkzuster' terug, gesteund door een 'onzichtbare' moederorganisatie. Ook hier een vorm van ontgrenzing, echter niet tussen sectoren, maar tussen 'frontoffice' en 'backoffice'. Ook in de corporatiesector wordt geëxperimenteerd met vergelijkbare vormen van schaalverkleining (vrij autonome buurtgerichte dienstverlening) in combinatie met schaalvergroting (op het terrein van vastgoedbeheer, ICT en administratieve processen). Het zijn vriendelijke varianten van de op fusies gebaseerde strategie 'groot worden om klein te kunnen blijven' die we hiervoor in de Espria-casus zagen.

##### *Integer ondernemerschap of symbolische verantwoording?*

Ondernemerschap waarbij de grenzen van de wet worden opgezocht en innovatieve dienstverlenings- en organisatieconcepten worden ontwikkeld, leiden telkens opnieuw tot vragen over wat mag, wat kan, wat hoort en wat past. Ondernemerschap leidt telkens tot nieuwe spanningen die met integriteit te maken hebben (wat mag en hoort nog net wel en wat net niet?). Ook de governance wordt telkenmale op de proef gesteld: projectbeheersing, verantwoordelijkheidsafbakening en intern toezicht worden veel complexer bij gelaagde en samengestelde organisaties of netwerken. Eind 2008, begin 2009 kwamen diverse woningcorporaties in het nieuws omdat grenzen waren overschreden. Daarbij ging het deels om fraude, deels om onbeheersbaar geworden projectportefeuilles en deels ook om toezichthouders die niet waren berekend op de complexiteit van de organisatie waarop moest worden toegezien. Ook als het gaat om zorginstellingen zijn er meer, in de media breed uitgemeten, voorbeelden van het mislopen van eigen initiatief en ondernemerschap. Zo werden in 2008 en 2009 onder meer de IJsselmeerziekenhuizen door mismanagement

en financieel niet draagbare fusies aan de rand van de financiële afgrond gebracht.<sup>8</sup>

Opmerkelijk is dat de commissarissen die toezicht moeten houden op het bestuur, zich regelmatig zeer defensief in de media uitlaten als het gaat over hun eigen gedrag: 'ik blijf zitten omdat er problemen zijn' (Hermans, commissaris bij Meavita) en 'als toezichthouder nemen we onszelf niks kwalijk' (Borghouts, commissaris bij IJsselmeerziekenhuizen). Zo'n defensieve reactie van de kant van de toezichthouder is in een situatie waarin sprake is van mismanagement en financiële problemen funest voor de maatschappelijke legitimatie van zowel de toezichthouder als het bestuur en zal alleen maar een sterkere politieke tegenreactie oproepen. In termen van deze bundel kunnen we stellen dat goed intern toezicht de maatschappelijke verankering kan versterken en de politieke sturing op afstand kan houden. Publieke verantwoording kent ook een symbolische dimensie (verantwoording als reinigingsritueel). Dat betekent dat ook al is geen directe schuld aangetoond, het toch goed kan zijn conclusies te trekken en op te stappen. In een situatie waarin publiek ondernemerschap, schaalvergroting en grensvervaging toch al met de nodige argwaan worden bekeken, is deze symbolische functie alleen maar belangrijker en kan zij bijdragen aan meer maatschappelijke legitimiteit.

### *Wenken voor de toekomst*

Dat grensvervaging en ontgrenzing bewegingen zijn die zich zullen voortzetten in de toekomst, betekent voor ons dus geenszins dat die toekomst probleemloos of uitsluitend beloftevol zal zijn. Er zijn risico's aan verbonden en die dienen goed te worden onderkend en waar mogelijk afgedekt. In dat licht sluiten we af met enkele wenken voor de toekomst.

- Zorg dat in ieder geval de kerntaken op een zo laag mogelijk niveau (de wijk, de klant) goed worden uitgevoerd. Zorg voor een sober pakket aan kerntaken.
- Formuleer aanvullende – sectoroverstijgende – initiatieven op grond van weloordachte strategische noties. Laat geen oerwoud aan leuke maar niet samenhangende activiteiten ontstaan.
- Ontwerp arrangementen om de belangrijkste risico's van het alliantiemodel te ondervangen: hoge transactiekosten, vervaging van eigen identiteit.
- Neem de behoeften én de waardering van klanten als maatstaf en vergelijk met andere dienstverleners.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld:

[www.nrc.nl/achtergrond/article2014926.ece/Falende\\_bestuurders\\_IJsselmeerziekenhuizen\\_mochten\\_aanmodderen](http://www.nrc.nl/achtergrond/article2014926.ece/Falende_bestuurders_IJsselmeerziekenhuizen_mochten_aanmodderen).

#### 4 GRENSVERVAGING EN LEGITIMITEIT

- Creëer exitopties of 'quarantaineopties', waardoor niet alle onderdelen of partners worden meegezogen als het bij een van de partners misgaat.
- Mocht er toch voor een nieuwe organisatievorm worden gekozen, overweeg dan een vorm waarbij de partners hun onderscheiden belangen inbrengen: de coöperatievorm. Dat is natuurlijk geen panacee voor alle kwalen, maar kan wel een vorm zijn waarbij alle partijen vanuit het eigenbelang een prikkel hebben om het project of de nieuwe organisatie te laten slagen.
- Goed bestuur is ook grenzen stellen. Geef als overheid én als instelling aan waar de grenzen liggen. Misschien zijn al die ideeën die zijn afgewezen wel een betere indicator voor het antwoord op de vraag of het management goed nadenkt over wat vanuit de maatschappelijke functie en identiteit zinvolle activiteiten zijn, dan de ideeën die wel zijn doorgegaan.

Kortom: grensvervaging en ontgrenzing zijn naar ons idee onontkoombaar als het gaat om publieke dienstverlening, maar welke vormen al dan niet toekomstbestendig zullen blijken, moet zich nog bewijzen. Wat ons betreft heeft het alliantiemodel op dat vlak de beste papieren. Maar om daarvan een blijvend succes te kunnen maken, dienen wel arrangementen te worden ontworpen die risicobeheersing mogelijk maken en die het commitment van betrokken partijen binnen en buiten de samenwerking zeker stellen. En op dat vlak is er de komende tijd nog een weg te gaan.